

AÇÃO ORIGINÁRIA 2.480 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
AUTOR(A/S)(ES) : PAULO EDUARDO RODRIGUES NETO
ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO RODRIGUES NETO
RÉU(É)(S) : UNIÃO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RÉU(É)(S) : PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO ORIGINÁRIA. AÇÃO POPULAR. INCOMPETÊNCIA DO STF PARA APRECIAR AÇÃO POPULAR. ENTENDIMENTO PACÍFICO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. COMPETÊNCIA LIMITADA AO ROL DO ART. 102, I, CRFB/88. NÃO CONHECIMENTO LIMINAR DA AÇÃO.

DECISÃO: Trata-se de ação popular ajuizada por Paulo Eduardo Rodrigues Neto contra a União e o atual Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Dias Toffoli, em que se postula a suspensão do pagamento de auxílio saúde a todos os magistrados e servidores do Poder Judiciário, previsto em ato normativo do CNJ.

Alega que o pagamento do referido auxílio traduz-se em usurpação da competência legislativa dos estados-membros e ofensa ao regime de subsídios, violando, assim, a Constituição Federal de 1988, argumentando que:

“O principal fundamento jurídico da Resolução, expressamente indicado, é o art. 230 da Lei 8.112/90; os demais fundamentos normativos elencados não têm, nem mesmo em tese, o condão de lhe dar qualquer suporte.

Por exemplo, a Resolução alude ao art. 196 da CF (direito à saúde), mas este dispositivo jamais poderia fundamentar que o Poder Judiciário prestasse o que é função típica do Poder Executivo.

AO 2480 / DF

Nessa toada, também não poderiam meras resolução do CNJ (in casu, as de n. 198, de 2014, e a 207, de 2015), atos infralegais de caráter, portanto, regulamentador, fazê-lo.

[...]

Desse modo, patente que não pode uma lei federal ser empregada como fundamento jurídico para regular o funcionalismo dos estados, ainda mais se a própria lei indicou expressamente que seu âmbito de aplicação são os funcionários civis federais.

A Resolução sem número, portanto, violou o princípio da legalidade e a competência legislativa dos Estados-membros ao regular a prestação de serviços de saúde em favor de servidores não federais, e aplicou equivocadamente o art. 230 da Lei 8.112/90, que jamais ambicionou, reiterar-se, tratar do funcionalismo estadual.”

Sustenta que o auxílio saúde, na forma que vem sendo pago, perde sua natureza indenizatória, ao “estabelecer em abstrato, sem ocorrência ou mesmo menção a qualquer dano, uma parcela de natureza remuneratória a magistrados e servidores do Poder Judiciário”.

Por conseguinte, argumenta que “não tendo natureza indenizatória o auxílio-saúde, patente a inconstitucionalidade do art. 4º, IV, da Resolução sem número porque, sendo um ato normativo infralegal, não pode fixar remuneração ou subsídio de servidor público, por força do disposto no art. 37, X, da CF devendo, pois, ser sujeito ao teto de remuneração constitucional e assim taxado como tal”.

Aduz, ademais, que “o dispositivo impugnado também fere a Carta Magna ao violar o regime de subsídio, pelo qual os magistrados são obrigatoriamente remunerados, estabelecendo-se em favor da referida categoria uma segunda parcela remuneratória”.

Requer, liminarmente, a suspensão do ato normativo do CNJ que estabeleceu o pagamento do auxílio moradia aos magistrados. No mérito, pugna “que se decrete a nulidade da Resolução sem número de setembro de 2019 do CNJ. Subsidiariamente, que se decrete a nulidade de seu art. 4º, IV, e, por arrastamento, dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo”.

É o relatório. **Decido.**

AO 2480 / DF

Ab initio, assento que a ação popular é instituto de previsão constitucional (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88), consectário lógico do princípio da cidadania, erigido pela Constituição à categoria de verdadeiro fundamento da República e do Estado Democrático de Direito (art. 1º, II, da CRFB/88). Em verdade, a possibilidade de proteger o patrimônio público, a moralidade administrativa e outros bens jurídicos metaindividuais decorre da própria noção de *res publica*, consistindo importante mecanismo de democracia participativa.

Entretanto, como *ação* que é, a ela se impõem determinados pressupostos e requisitos de cabimento. Com efeito, se até mesmo os direitos fundamentais são passíveis de restrições e limitações, não poderia ser diferente em relação a garantia-meio, a instrumento processual de tutela da *res publica* tal qual se revela a ação popular, ainda que de status constitucional.

Destaca-se, dessa forma, que o juízo competente para apreciar as ações populares é o juízo de primeira instância, consoante as regras gerais de competência e conforme a entidade interessada, conforme preceitua o art. 5º, da Lei nº 4.717/65. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, por ausência de disposição expressa no rol do art. 102, I, da Constituição da República, apreciar ações populares originariamente, independente das autoridades que estejam alcançadas pela decisão.

Em sede jurisprudencial, é de longa data o entendimento afirmado pelo Supremo Tribunal Federal nesse sentido. Veja-se, por exemplo, o que restou decidido na Pet 2.018-AgR, cuja ementa restou assim definida, *verbis*:

“AÇÃO POPULAR PROMOVIDA CONTRA DECISÃO EMANADA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO POPULAR CONTRA ATO DE CONTEÚDO JURISDICIONAL - AÇÃO POPULAR DE QUE NÃO SE CONHECE - AGRAVO IMPROVIDO. O PROCESSO E O JULGAMENTO DE AÇÕES POPULARES CONSTITUCIONAIS (CF, ART. 5º, LXXIII) NÃO

AO 2480 / DF

SE INCLUEM NA ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - O Supremo Tribunal Federal - por ausência de previsão constitucional - não dispõe de competência originária para processar e julgar ação popular promovida contra qualquer órgão ou autoridade da República, mesmo que o ato cuja invalidação se pleiteie tenha emanado do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou, ainda, de qualquer dos Tribunais Superiores da União. Jurisprudência. Doutrina. NÃO CABE AÇÃO POPULAR CONTRA ATOS DE CONTEÚDO JURISDICIONAL. - Revela-se inadmissível o ajuizamento de ação popular em que se postule a desconstituição de ato de conteúdo jurisdicional (AO 672-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO). - Os atos de conteúdo jurisdicional - precisamente por não se revestirem de caráter administrativo - estão excluídos do âmbito de incidência da ação popular, notadamente porque se acham sujeitos a um sistema específico de impugnação, quer por via recursal, quer mediante utilização de ação rescisória. Doutrina. Jurisprudência. Tratando-se de ato de índole jurisdicional, cumpre considerar que este, ou ainda não se tornou definitivo - podendo, em tal situação, ser contestado mediante utilização dos recursos previstos na legislação processual -, ou, então, já transitou em julgado, hipótese em que, havendo decisão sobre o mérito da causa, expor-se-á à possibilidade de rescisão (CPC, art. 485).” (Pet 2.018-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 16/02/2001, grifos nossos).

Em sentido semelhante, cito os seguintes precedentes proferidos por ambas as Turmas desta Corte Suprema:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. AGRAVO REGIMENTAL NA PETIÇÃO. AÇÃO POPULAR. DEMANDA OBJETIVANDO A ANULAÇÃO DE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DIREITO DE PETIÇÃO. LIMITAÇÃO, NA ESFERA JUDICIAL, AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

AO 2480 / DF

1. *Ação ajuizada por cidadão para anular Resolução do Senado Federal. Hipótese que não se amolda ao rol taxativo das atribuições jurisdicionais originárias enunciadas nas alíneas do art. 102, I, da Magna Carta. Regime de direito constitucional estrito. Incompetência do Supremo Tribunal Federal. Precedente.*

2. *O exercício do direito de petição, na via judicial, deve observar as regras processuais, pois limitado, neste caso, à regra, também de raiz constitucional, do devido processo legal.*

3. *Agravo regimental conhecido e não provido.” (Pet 6290-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 19/10/2018, grifei)*

“Agravo regimental em ação originária. Falta de impugnação de um dos fundamentos da decisão agravada. Subsistência de fundamento suficiente para a manutenção da decisão atacada. Ausência de qualquer razão apta a ensejar a reforma da decisão na parte impugnada. Não configurada hipótese a ensejar o deslocamento para o Supremo Tribunal Federal da competência para julgar a causa. O impedimento, suspeição ou interesse que autorizam o conhecimento da demanda pelo STF, nos termos do disposto no art. 102, inciso I, alínea n, in fine, da CF/88, pressupõem a manifestação expressa dos membros do tribunal de origem. Agravo regimental não provido.

1. *A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não subsiste o agravo regimental em que se deixa de atacar todos os fundamentos da decisão monocrática (art. 317, § 1º, RISTF). Precedentes. O agravante deixou de impugnar um dos fundamentos da decisão agravada e não logrou demonstrar, em suas razões recursais, o desacerto do decisum na parte em que o impugna.*

2. *Não é da competência originária do STF conhecer de ações populares, nem mesmo quando o réu seja autoridade que tenha na Corte o seu foro por prerrogativa de função para os processos previstos na Constituição. Precedentes. No caso, a ação popular é dirigida contra o Presidente do TJCE, o Governador de Estado do Ceará e a Mesa da Câmara Legislativa do Ceará, sendo manifesta a incompetência da*

AO 2480 / DF

Corte para seu conhecimento originário.

3. A situação dos autos não configura hipótese a atrair a excepcional competência do Supremo Tribunal Federal, prevista no art. 102, inciso I, alínea n, da Constituição Federal. É assente o entendimento da Corte de que o impedimento, a suspeição ou o interesse que autorizam o conhecimento da demanda pelo STF, nos termos do disposto no art. 102, inciso I, alínea n, in fine, da CF/88, pressupõem a manifestação expressa dos membros do tribunal competente, em princípio, para o julgamento da causa – o que não se verifica na espécie. Precedentes.

4. Agravo regimental não provido.” (AO 2264-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 22.11.2017, grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO ORIGINÁRIA. MAGISTRADOS. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. AÇÃO POPULAR QUE NÃO SE DESTINA À SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS GENÉRICOS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. ***A ação popular, via processual eleita pelo autor, não pode ser utilizada como alternativa à não propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados previsto no art. 103 da Constituição da República. Tal instrumento processual tem como objetivo anular atos administrativos lesivos ao Estado, e não a anulação de atos normativos genéricos.***

2. A competência constitucional originária do Supremo Tribunal Federal para a ação prevista no art. 102, I, n, da Constituição Federal, demanda a existência de situação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados e que o direito postulado seja exclusivo da categoria.

3. Nesse sentido: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - tendo presente a interpretação dada ao preceito constante do art. 102, I, n, da Constituição (RTJ 128/475 - RTJ 138/3 - RTJ 138/11) -

AO 2480 / DF

firmou-se no sentido de não reconhecer a competência originária desta Corte, sempre que a controvérsia envolver vantagens, direitos ou interesses comuns à magistratura e a outras categorias funcionais (AO 465 AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

4. In casu, ausente o requisito da exclusividade do direito postulado, não há falar em competência desta Corte para a causa. 5. Agravo regimental DESPROVIDO.” (AO 1725 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 11.03.2015)

“RECLAMAÇÃO – INVIABILIDADE – INOCORRÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS QUE AUTORIZAM A SUA UTILIZAÇÃO – INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE – ACÓRDÃO PROFERIDO, EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA, PELO E. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO PIAUÍ EM FACE DE ATO COATOR IMPUTÁVEL AO PRESIDENTE DESSE MESMO E. TRIBUNAL, E NÃO, COMO ALEGADO NESTA SEDE RECLAMATÓRIA, AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) – A QUESTÃO DAS ATRIBUIÇÕES JURISDICIONAIS ORIGINÁRIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, ART. 102, I, “d”) – CARÁTER ESTRITO E TAXATIVO DO ROL FUNDADO NO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – REGRA DE COMPETÊNCIA QUE NÃO COMPREENDE A APRECIÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA DEDUZIDO CONTRA ATO EMANADO DE TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – SÚMULA 624/STF – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.” (Rcl 14.566-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 04.05.2015)

“Agravo regimental em ação originária. Falta de impugnação dos fundamentos da decisão agravada. Incompetência do Supremo Tribunal Federal para apreciar originariamente a demanda. Não provimento do agravo. 1. Os fundamentos da decisão agravada não foram infirmados pelo agravante. Não subsiste o agravo regimental que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão

AO 2480 / DF

monocrática (art. 317, § 1º, RISTF). Precedentes. 2. A competência originária do Supremo Tribunal Federal submete-se a regime de direito estrito. Hipóteses taxativamente previstas no art. 102, inciso I, da Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.” (AO 7.971-AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 15.04.2015)

“PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO PREVENTIVA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. ORDEM CONCEDIDA EX OFFICIO. 1. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal julgar habeas corpus substitutivo de recurso ordinário, em razão da taxatividade da competência da Corte definida em rol numerus clausus pela Constituição da República (CF, art. 102, I, d e i). Precedente: HC 109.956, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 07/08/2012). 2. O Supremo Tribunal Federal rechaça a prisão preventiva decretada somente com base na gravidade em abstrato do delito ou mediante a repetição dos predicados legais e a utilização de fórmulas retóricas que, em tese, serviriam para qualquer situação. Precedentes: RE 217631, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 09/09/1997; HC 98006, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, julgado em 24/11/2009). 3. In casu, o magistrado plantonista não analisou as circunstâncias concretas do delito praticado, se limitando a repetir os pressupostos legais para a prisão preventiva. In foco, ao utilizar expressões como “o delito de tráfico de drogas [...] se qualifica como um delito de origem para vários outros, especialmente que envolvem violência ou grave ameaça à pessoa, com grave perturbação da paz social” o Juízo a quo tomou como fundamento da segregação cautelar a gravidade em abstrato do delito. 4. Habeas Corpus julgado extinto, concedida a ordem ex officio.” (HC 114.932, rel. Min. Marco Aurélio, rel. para o acórdão Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 06.02.2015)

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DO TRIBUNAL

AO 2480 / DF

*DE CONTAS DA UNIÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA JULGAMENTO DO WRIT. Constatado que a alegada supressão remuneratória não decorreu de ato concreto e individualizado praticado pelo Tribunal de Contas da União, ausente a legitimidade do referido órgão para figurar no polo passivo do mandado de segurança. A competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União decorre de **expressa previsão no art. 102, I, 'd', da Constituição da República**. Emanado o ato impugnado de autoridade outra, não referida **no rol taxativo do texto constitucional**, a consequência é a não inserção do presente mandamus no âmbito da competência originária do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental conhecido e não provido.” (MS 31.897-AgR, rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 17.09.2014)*

Com efeito, dentre as disposições do mencionado dispositivo constitucional, não há qualquer previsão de competência originária desta Corte para julgamento de ação popular, ainda que manejada contra a União. Especificamente sobre o ajuizamento de ação popular, assim já se pronunciou a Segunda Turma na Pet 5.191-AgR, rel. Min. Celso de Mello, DJe de 2/3/2015, renovando o entendimento de que as hipóteses de competência originária do STF devem ser interpretadas restritivamente, *in litteris*:

“AÇÃO POPULAR – AJUIZAMENTO CONTRA JUÍZES DO TRABALHO – AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO POPULAR DE QUE NÃO SE CONHECE – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O PROCESSO E O JULGAMENTO DE AÇÕES POPULARES CONSTITUCIONAIS (CF, ART. 5º, LXXIII) NÃO SE INCLUEM NA ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – O Supremo Tribunal Federal – por ausência de

AO 2480 / DF

previsão constitucional – não dispõe de competência originária para processar e julgar ação popular promovida contra qualquer outro órgão ou autoridade da República, mesmo que o ato cuja inovalidação se pleiteie tenha emanado do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou, ainda, de qualquer dos Tribunais Superiores da União. Jurisprudência. Doutrina. A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, CUJOS FUNDAMENTOS REPOUSAM NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, SUBMETE-SE A REGIME DE DIREITO ESTRITO – A competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional – e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida –, não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os limites fixados, em ‘numerus clausus’, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Constituição da República. Precedentes.”

Desnecessária a prévia intimação do autor (arts. 10 e 927, § 1º, do CPC/2015), visto que a questão de cabimento da ação foi expressamente argumentada pelo requerente nos autos, conforme relatado. Não se trata, portanto, de decisão surpresa, já que o presente *decisum* se baseia em fundamento a respeito do qual o autor expressamente já se manifestou.

Ex positis, **NÃO CONHEÇO** a presente ação popular, nos termos do art. 7º da Lei nº 4.717/64, do art. 932, VIII, do CPC e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

Publique-se. Int..

Brasília, 29 de novembro de 2019.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente